



# Prowadzenie polityki przestrzennej w gminie. Miniporadnik

Radosław Jończak

## Podstawa prawna

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Wynika to wprost z przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 z póź. zm.), „zwanej ustawą planistyczną”. Od tej zasady są wyjątki, które dotyczą morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego, wyłącznej strefy ekonomicznej i terenów zamkniętych. Ponadto w obrocie prawnym funkcjonuje szereg ustaw umożliwiających realizację inwestycji – niezależnie od tego, jakie kierunki zagospodarowania przewiduje gmina w przyjętej przez siebie polityce planistycznej i prawie miejscowym. Ustawy tworzące swoisty „wyłom” w spójnym systemie planistycznym nazywane są potocznie „specustawami” (wykaz w końcowej części tego opracowania).

## Kto uczestniczy w procesie planistycznym w gminie

### Organy gminy

Samorząd gminy odgrywa kluczową rolę. To on jest inicjatorem, mediatorem i w określonym zakresie organem kontrolującym procesy inwestycyjne. Władza wykonawcza gminy (wójt/burmistrz/prezydent miasta) odpowiada za większość działań związanych z prowadzeniem polityki przestrzennej. Niektóre z tych działań są inicjowane uchwałami rady gminy bądź też weryfikowane oraz zatwierdzone przez organ uchwałodawczy. Dlatego też – z punktu widzenia efektywnego zarządzania przestrzenią w gminie – **niezbędna jest współpraca rady gminy z wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta.**

Dobrze jest, gdy samorząd wychodzi w swych działaniach poza określone w przepisach ustaw ramy współpracy rady z wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta. Na etapie podejmowania uchwał o przystąpieniu do sporządzenia gminnych dokumentów planistycznych, w trakcie ich opracowywania oraz podczas końcowego uchwalania bardzo ważna i pożądana jest współpraca organów gminy, bo tylko w taki sposób zostanie osiągnięty cel, jakiego te dokumenty mają służyć. Cel ten został wprost określony w art. 1 ustawy planistycznej, gdzie zapisano, że podstawą wszelkich działań jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, w tym przypadku ład i rozwój gminy.

Rolą władzy wykonawczej w gminie jest przygotowywanie, po pierwsze, gminnych dokumentów planistycznych. Na korpus tych dokumentów składają się:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;
- uchwały w sprawie sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń;
- miejscowe plany rewitalizacji.

Po drugie, konieczne jest wydawanie decyzji administracyjnych, dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Chodzi o:

- decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- decyzje o warunkach zabudowy.

W zakresie wydawania decyzji administracyjnych organ wykonawczy gminy jest związany przepisami regulującymi zasady i tryb ich przygotowania oraz wydawania. Przepisy nie przewidują udziału rady gminy w procesie wydawania decyzji. Nie oznacza to, że na tym polu niemożliwa jest współpraca organów gminy.

Dobrym zwyczajem powinno być upublicznianie – z zachowaniem przepisów o ochronie danych osobowych – informacji o toczących się postępowaniach w sprawie wydania decyzji administracyjnych i wydanych decyzjach oraz doraźne reagowanie i podejmowanie gremialnie decyzji o działaniach dotyczących wniosków o wydanie decyzji administracyjnych, niezgodnych z przyjętą przez samorząd gminy polityką planistyczną, wyrażoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Podczas przygotowania gminnych dokumentów planistycznych wymagana jest **współpraca organów gminy przy podejmowaniu uchwał inicjujących ich sporządzenie, jak również przy rozstrzygnięciu ewentualnych uwag do opracowywanych projektów oraz przy ostatecznym zatwierdzeniu dokumentów**. Wynika to z przepisów ustawy planistycznej. Rada gminy – świadoma podejmowanych decyzji i zaangażowana w ten proces – jest niezbędna do wypracowania akceptowalnego społecznie konsensusu, dotyczącego podejmowanych decyzji dotyczących przyszłego zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście, trzeba mieć świadomość, że taka forma współpracy jest znacznie bardziej pracochłonna i często wymaga szukania kompromisów, ale z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju gminy wydaje się bardzo istotna.

## Mieszkańcy gminy i inwestorzy

Mieszkańcy gminy i inwestorzy to z jednej strony uczestnicy, a z drugiej główni beneficjenci procesów planistycznych w gminie. W tym gronie należy widzieć każdą osobę zainteresowaną składaniem wniosków i uwag do przygotowywanych dokumentów planistycznych czy wnioskowaniem o wydanie

decyzji administracyjnych. **Nie trzeba wykazywać się prawem do nieruchomości, aby składać wnioski i uwagi dotyczące przyszłego możliwego zagospodarowania.**

Mieszkańcy i inwestorzy tworzą najliczniejszą grupę spośród uczestników procesu planistycznego, dlatego mogą pojawiać się rozbieżne oczekiwania zarówno wewnątrz tej grupy, jak i między grupą a władzami samorządu. Znaczna część konfliktów dotyczących oczekiwanych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym wynika, po pierwsze, z odmiennych oczekiwań uczestników procesu planowania przestrzennego oraz z niskiej świadomości społecznej co do procedur planistycznych oraz potrzeb i możliwości prowadzenia polityki przestrzennej. O ile trudne, a czasem wręcz niemożliwe jest wypracowanie pełnego konsensusu w zakresie oczekiwanych zmian przestrzennych, o tyle władze samorządowe mogą eliminować część konfliktów poprzez działania informacyjno-edukacyjne i aktywne włączenie mieszkańców i inwestorów w proces opracowania gminnych dokumentów planistycznych. Niefortunny jest też moment, który ustawodawca przewidział na konsultacje, to znaczy na etapie, gdy projekty dokumentów planistycznych uzyskały wymagane opinie i uzgodnienia oraz zgody administracyjne. To stanowczo za późno. Procedura opiniowania i uzgadniania oraz – w przypadku planów miejscowych – uzyskiwania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne trwa czasem kilka, a nawet kilkanaście miesięcy. Wprowadzanie zmian po ich zakończeniu bardzo często wymaga, aby procedura ta została ponowiona, co istotnie wpływa na czas i koszty związane z przygotowaniem dokumentów planistycznych. Z tego też względu prowadzone na tym etapie konsultacje społeczne bardzo często wywołują konflikty, zamiast je eliminować.

Dobłą praktyką jest konsultowanie dokumentów planistycznych na wcześniejszym etapie prac planistycznych, zanim przygotowane projekty zostaną przesłane do opiniowania i uzgodnień. Jednocześnie z rozpoczęciem opracowywania gminnych dokumentów planistycznych należy rozpocząć szeroką akcję informacyjno-edukacyjną, w którą będą zaangażowani zarówno mieszkańcy i inwestorzy, jak również władze samorządowe oraz działający na ich zlecenie projektanci. Działanie takie jest co prawda bardziej kosztowne i pracochłonne na tym etapie, ale praktyka wyraźnie pokazuje, że w dłuższej perspektywie pozwala to zaoszczędzić nie tylko czas i pieniądze, ale również prowadzi do znacznego ograniczenia lub niekiedy wręcz wyeliminowania rodzących się konfliktów przestrzennych. Prawidłowo zaplanowana i realizowana kampania konsultacyjna pozwala wypracować bardziej akceptowalne społecznie rozwiązania planistyczne, tworzy podstawy do utożsamiania się mieszkańców z przyjętymi ustaleniami dokumentów, przez co wzrasta poszanowanie i zrozumienie przyjętych w nich rozwiązań oraz buduje się zaufanie do działań władz samorządu, co wzmacnia mandat polityczny tych ostatnich.

## Projektant dokumentów planistycznych

Zgodnie z zapisami art. 3 ustawy planistycznej, to do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. Sporządzającym dokumenty planistyczne w gminie jest zawsze wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako organ wykonawczy gminy. Technicznie projekt dokumentów planistycznych jest opracowywany przez osobę uprawnioną do tego, spełniającą jeden z warunków wskazanych w art. 5 ustawy planistycznej i ściśle współpracującą z gminą. Dodatkowo wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest wspierany przez organ doradczy, czyli powoływaną przez niego komisję urbanistyczno-architektoniczną. Zgodnie z art. 8 ust. 4 komisja może być powołana bezpośrednio przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta lub też – na mocy porozumień – funkcję tę może pełnić komisja powołana w innej gminie. Co do zasady, komisja musi się składać z osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym, związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego. Często spotykaną praktyką jest udział w niej pracowników merytorycznych, podległych

wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Jednakże nie jest to dobra praktyka. O ile warto, aby pracownicy merytoryczni uczestniczyli jako głos doradczy w posiedzeniach komisji, o tyle należy wziąć pod uwagę, że ich oceny mogą nie być obiektywne, gdyż bezpośrednio zależą od sporządzającego projekty dokumentów planistycznych.

## **Instytucje opiniujące i uzgadniające dokumenty planistyczne i decyzje administracyjne**

Przysługujące gminie władztwo planistyczne jest ograniczone przepisami prawa. Na etapie przygotowywania gminnych dokumentów planistycznych i decyzji lokalizacyjnych wójt, burmistrz bądź prezydent miasta jest zobowiązany przedłożyć wskazanym w przepisach instytucjom projekt planu do zaopiniowania i uzgodnień. Organy te opiniują bądź uzgadniają projekt na swój koszt. Ustawodawca wskazał w art. 25 ustawy planistycznej termin na zaopiniowanie bądź uzgodnienie dokumentów planistycznych. Po upływie tego terminu i braku odpowiedzi ze strony organu, do którego został przesłany projekt, uznaje się ten projekt za uzgodniony lub zaopiniowany bez uwag. Jeśli jednak pojawią się opinie, sporządzający projekt powinien je uwzględnić, z kolei uzgodnienia są wiążące dla wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta. Odmowa uzgodnienia wstrzymuje dalsze procedowanie dokumentu, który należy skorygować, a następnie wystąpić ponownie o uzyskanie uzgodnienia, zgodnie z warunkami określonymi w postanowieniu o odmowie uzgodnienia. **Brak przedstawienia przez organ uzgadniający warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, może prowadzić do tego, że sporządzający projekt dokumentu planistycznego uzna go za uzgodniony.** Jeśli sporządzający dokument planistyczny nie zgadza się z warunkami organu uzgadniającego, przysługuje mu prawo do zażalenia na postanowienie odmawiające uzgodnienia, które należy złożyć do organu wyższej instancji.

Według art. 26 ust. 1 ustawy planistycznej organ, z którym uzgodniono projekt studium lub projekt planu miejscowego, ponosi koszty zmiany tych projektów, spowodowane późniejszą zmianą stanowiska. Przepis ten jest bardzo rzadko stosowany. Podobnie zbyt rzadko wykorzystywanym przepisem jest regulacja art. 44 ust. 1 ustawy planistycznej, zgodnie z którą ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po wcześniejszym uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. Uzgodnienie to dokonywane jest w formie umowy zawieranej pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem bądź prezydentem miasta.

## **Jakie są narzędzia prowadzenia polityki przestrzennej**

### **Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego („Studium”)**

Celem studium jest określenie polityki przestrzennej gminy. Nie jest to akt prawa miejscowego, tylko **akt kierownictwa wewnętrznego gminy**, opracowywany głównie w celu wyznaczenia kierunków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co robi się na potrzeby miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium sporządza się dla obszaru całej gminy, w jej granicach administracyjnych. Studium nie przesądza o przeznaczeniu działek, jednak jest to dokument wiążący dla organów gminy przy opracowywaniu planów miejscowych.

Ustalenia studium nie są brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Mają znaczenie wyłącznie, jeśli gmina zdecyduje się sporządzić plan miejscowy, który nie może naruszać ustaleń studium. W przypadku braku planu miejscowego studium nie znajduje bezpośredniego przełożenia na możliwość lub wykluczenia jakichś form

zagospodarowania terenu. Dokument ten ma jednak znaczenie dla operatów szacunkowych, które uwzględniają ustalenia studium przy określaniu wartości nieruchomości, w przypadku braku miejscowego. Ponadto zgodnie z § 3 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, określenie obszaru zabudowy śródmiejskiej następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Fakt ten jest istotny przy projektowaniu zabudowy.

Studium jest opracowywane dla obszaru całej gminy, jednak może być zmieniane dla części obszaru gminy, a nawet w zakresie tylko wybranych ustaleń. Zmiana taka przyjmowana jest w formie jednolitego dokumentu. Zakres samego studium wyznaczono w art. 10 ustawy planistycznej. W art. 10 ust. 1 określono zakres uwarunkowań, jakie winno zawierać studium. Uwarunkowania stanowią opis istniejącego stanu gminy. W art. 10 ust. 2, 2a, 3a określono zakres kierunków studium w zagospodarowaniu – i jest to kluczowe z punktu widzenia wytycznych do przyszłych planów miejscowych.

Bardzo ważną częścią studium jest bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, bo działaniem to ma na celu znalezienie równowagi między potrzebami i możliwościami rozwoju przestrzennego gminy. Wynikiem tego bilansu jest określenie zakresu powierzchni zabudowy dopuszczonej do wyznaczenia w kierunkach studium. Bilans jest sporządzany na etapie analiz – uwarunkowań, jednak jego wyniki wpływają na ostateczną treść kierunków. Bilans jest narzędziem dyscyplinującym samorządy do prowadzenia odpowiedzialnej polityki przestrzennej.

## **Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP)**

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, opracowywanym dla ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. To podstawowe narzędzie prowadzenia racjonalnej i zrównoważonej polityki przestrzennej w gminie. Poza wskazanymi w przepisach wyjątkami, decyzja o tym, czy przygotować dla jakiegoś terenu MPZP, jest suwerenną decyzją władz gminy. Wyjątki, kiedy istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego:

- nieruchomości zajęte pod byłe lotniska wojskowe, przekazane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego;
- strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, w gminach uzdrowiskowych;
- tereny objęte planem generalnym lotniska;
- obszar Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej;
- nieruchomości Skarbu Państwa przejęte od wojsk Federacji Rosyjskiej;
- obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości ustalonych w studium;
- obszary przestrzeni publicznej wskazane w studium.

Inwestycje takie jak obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> czy elektrownie wiatrowe mogą być lokalizowane wyłącznie na podstawie ustaleń MPZP.

Przepisy nie wskazują na obowiązek objęcia planem obszaru całej gminy, jak ma to miejsce w przypadku studium. Plan miejscowy może dotyczyć nawet pojedynczych nieruchomości lub ich części. Wyjątki od tego obowiązują w odniesieniu do planu miejscowego, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne – taki plan sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium. Obowiązek sporządzenia planu istnieje również w przypadku planu miejscowego pod lokalizację obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>,

przygotowywanego w granicach obejmujących co najmniej obszar, gdzie powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, co stanie się w wyniku realizacji tego obiektu.

Plan miejscowy przygotowany jest w skali 1:1000. W przypadku planów o dużych powierzchniach lub przeznaczonych pod inwestycje liniowe dopuszcza się sporządzenie go w skali 1:2000, a w przypadku planów, w których ustala się przeznaczenie pod grunty rolne i leśne bez prawa zabudowy, w skali 1:5000. Istnieje również możliwość opracowania planu w skali 1:500 głównie w odniesieniu do przestrzeni publicznych, placów publicznych, gdzie istotne jest określenie ustaleń bardziej szczegółowych.

Wbrew obiegowej i powszechnej opinii rolą planu nie jest tylko umożliwienie realizacji inwestycji, które to w większości przypadków mogą być lokalizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, lecz ograniczenie możliwości powstania inwestycji niepożądanych. Rolą planu jest również kontrolowanie i sterowanie procesem inwestycyjnym w gminie poprzez sukcesywne i uwzględniające możliwości budżetu gminy wyznaczanie terenów pod nową zabudowę.

Podczas opracowywania planu miejscowego należy uwzględnić obowiązkowy zakres, określony w art. 15 ust. 2 ustawy planistycznej, co umożliwi wprowadzanie dodatkowych ustaleń fakultatywnych, o których mowa w art. 15 ust. 3. Obowiązujący plan miejscowy może być zastąpiony innym, co na podstawie art. 34 ust.1 ustawy planistycznej skutkuje utratą mocy wcześniej obowiązującego. Plan miejscowy może być również zmieniony. Przy zmianie planu zostaje zachowana pełna procedura planistyczna, ustalona dla sporządzenia planu, przy czym zmiany mogą dotyczyć modyfikacji zapisów obowiązującego MPZP, dodania lub wykreślenia zapisów z obowiązującego MPZP, zmian na załączniku graficznym (rysunku planu). W przypadku tak przygotowanej zmiany, zgodnie z zapisami art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jeśli tekst jednolity planu miejscowego był zmieniany, ogłasza się go nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy. Przepis ten dotyczy innych aktów prawa miejscowego, takich jak miejscowe plany rewitalizacji czy uchwały w sprawie sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

### **Uchwała w sprawie sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń („uchwała reklamowa” lub „uchwała krajobrazowa”)**

Uchwała reklamowa – podobnie jak MPZP – **jest aktem prawa miejscowego** i musi być przygotowywana zgodnie z zapisami art. 37a ustawy planistycznej. Rada gminy może ustalić w uchwale zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Uchwała jest podejmowana dla obszaru całej gminy, przy czym istnieje możliwość przyjęcia w niej odmiennych regulacji dla różnych części gminy. Nie można sporządzić uchwały reklamowej dla części obszaru gminy. Ustawodawca przewidział możliwość pobierania przez gminę opłat z tytułu reklam lokalizowanych w gminach, które przyjęły uchwały reklamowe, oraz nakładania kar na podmioty umieszczające reklamy niezgodne z zapisami uchwały reklamowej.

### **Miejscowy plan rewitalizacji**

Miejscowy plan rewitalizacji **jest szczególną formą planu miejscowego**. Jego zakres został określony w przepisach art. 37g ustawy planistycznej. Miejscowy plan rewitalizacji może być przyjęty przez radę gminy pod warunkiem, że gmina przyjęła gminny program rewitalizacji, opracowany na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji. Rada gminy może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji dla całości albo części obszaru rewitalizacji lub zmienić obowiązujący plan miejscowy jako

miejscowy plan rewitalizacji. W miejscowym planie rewitalizacji, poza standardowym zakresem MPZP, wskazanym w art. 15 ustawy planistycznej, można dodatkowo określić:

- zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
- ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
- szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
- zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;
- maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę;
- zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali.

W miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie. Realizacja inwestycji uzupełniających ustalana jest pomiędzy inwestorem a gminą w umowie urbanistycznej, w której określa się w szczególności, zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa ta ma formę aktu notarialnego.

Samo przygotowanie przez samorząd gminnego programu rewitalizacji otwiera możliwość wpływania na sposób zagospodarowania wskazanych w nim obszarów rewitalizowanych. Dla takich obszarów można bowiem uchwalić specjalną strefę rewitalizacji i tym samym zapewnić sprawną realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W obszarze tym gmina może ustalić zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

### **Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (DLICP)**

W przypadku braku planu miejscowego decyzje celu publicznego wydawane są w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Katalog inwestycji celu publicznego został wskazany w przepisie art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Inwestycje celu publicznego, dla których nie jest wymagane uzyskanie DLICP:

- polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska;
- niewymagające pozwoleń na budowę.

### **Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego**

Wydawana jest na wniosek inwestora przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta. W przypadku gdy wydanie decyzji nie leży w interesie gminy, a nie istnieją przesłanki do odmowy jej wydania, istnieje możliwość zawieszenia jej wydania. Zawiesić wydanie DLICP można na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, pod warunkiem, że w czasie nie dłuższym niż 2 miesiące rada gminy podejmie uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego i w okresie zawieszenia plan ten uchwali.

Istotne jest również, że nie można uzależnić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków. Przepis ten dotyczy również decyzji o warunkach zabudowy.

## **Decyzja o warunkach zabudowy (DWZ)**

**Zmiana sposobu zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego**, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, **a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części**, w tym również niewymagająca pozwolenia na budowę, **jest możliwa na podstawie decyzji o warunkach zabudowy**, w odniesieniu do inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego. Decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest na wniosek inwestora pod warunkiem łącznego spełnienia następujących przesłanek:

- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- teren ma dostęp do drogi publicznej;
- istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc;
- decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi;
- zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze, dla którego ustalono zakazy wynikające z decyzji o ustaleniu strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, określonych w ustawie planistycznej.

Przepisy przewidują możliwość zwolnienia z niektórych wskazanych powyżej przesłanek, po spełnieniu warunków określonych w ustawie planistycznej.

Wydanie DWZ może być – podobnie jak w przypadku DLICP – zawieszona, na podobnych jak tam zasadach, z tym że w wypadku DWZ okres ten nie może być dłuższy niż 9 miesięcy.

W odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy.

Co więcej, DWZ można wydać pod różne cele, nawet całkowicie ze sobą sprzeczne, jak zabudowa produkcyjna i zabudowa mieszkaniowa. Nie trzeba przy tym wykazywać się prawem do dysponowania nieruchomością, aby uzyskać dla niej decyzję.

Decyzje o warunkach zabudowy wydawane są bezterminowo.

## **Ocena aktualności studium i planów**

Dynamicznie zachodzące zmiany w przestrzeni, zmiany w dokumentach planistycznych wyższego rzędu oraz w przepisach prawa – wszystkie one sprawiają, że opracowane przez gminę dokumenty planistyczne wymagają ciągłego monitoringu i kontroli pod kątem ich aktualności.

Na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy planistycznej w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym



gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i przygotowuje wieloletnie programy ich sporządzenia w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach oraz wniosków w sprawie przygotowywania lub zmiany planu miejscowego.

Tak przygotowana ocena, po zaopiniowaniu przez komisję urbanistyczną, zostaje przedłożona do przyjęcia przez radę gminy, nie rzadziej niż raz w czasie kadencji. W przypadku gdy z oceny wynika, że obowiązujące w gminie dokumenty planistyczne są nieaktualne, rada gminy zobowiązana jest podjąć działania mające na celu zmianę studium i planów w zakresie, w którym te dokumenty utraciły aktualność.

## Podsumowanie

Ocena aktualności gminnych dokumentów planistycznych na podstawie art. 32 ustawy planistycznej jest opracowaniem istotnym z punktu widzenia kontroli poprawności realizowanej przez samorząd polityki przestrzennej. Polityka ta ma kluczowe znaczenia dla prawidłowego rozwoju i funkcjonowania „małej ojczyzny”. Prawidłowo realizowana polityka przestrzenna pozwala na efektywne zarządzanie przestrzenią, co przekłada się na wymierne korzyści ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Na etapie planowania zagospodarowania przestrzeni jesteśmy w stanie ocenić ewentualne skutki, jakie mogą wynikać z określonych decyzji planistycznych. Jasne, jednoznacznie ustalone zasady przyszłego przeznaczenia terenów i sposób ich zagospodarowania są bardzo istotne z punktu widzenia podejmowania decyzji o realizacji konkretnych inwestycji przez inwestorów i mieszkańców. **Planowanie powinno przebiegać zawsze na zasadzie dialogu, który na określonych zasadach angażuje wszystkich przyszłych interesariuszy przestrzeni i ekspertów, którzy wspomagają samorząd w procesie planowania i w ocenie ewentualnych skutków podejmowanych decyzji. Planowanie przestrzenne jest kluczowym narzędziem zrównoważonego rozwoju gminy, pozwalającym poprawiać standard zamieszkiwania, eliminować lub istotnie ograniczać ewentualne konflikty i racjonalnie zarządzać zasobami.** Zasobami rozumianymi bardzo szeroko: od zasobów finansowych, związanych z prowadzeniem działań inwestycyjnych czy obsługą mieszkańców, po ochronę cennych w danej gminie zabytków czy obszarów przyrodniczych, które są istotne z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowania ładu przestrzennego.

## Wykaz „specustaw” dotyczących prowadzenia polityki przestrzennej w gminie

Do najważniejszych „specustaw”, z punktu widzenia prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, należą:

- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1043) [https://pl.wikipedia.org/wiki/Specustawa\\_-\\_cite\\_note-7](https://pl.wikipedia.org/wiki/Specustawa_-_cite_note-7);
- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363);
- ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2008);
- ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1696);
- ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1079);
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplo-nego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2020 r. poz. 1866);

- ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2021 r. poz. 379);
- ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 933);
- ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1537);
- ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 428);
- ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2021 r. poz. 1644);
- ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1354);
- specustawa mieszkaniowa – ustawa z dnia 5 lipca 2018 o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538);
- ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842) .

**Pracownia Samorządowa Fundacji Batorego** próbuje w innowacyjny sposób spojrzeć na wyzwania stojące przed samorządem lokalnym. Uczestniczący w niej samorządowcy i samorządowcy współpracują – we współpracy z ekspertkami i ekspertami – rozwiązania dotyczące usług publicznych i współpracy władz lokalnych z mieszkańcami. Otrzymują też wsparcie w stosowaniu w praktyce prawa oraz poznają różne obszary funkcjonowania samorządu, m.in. finanse, zagospodarowanie przestrzeni, gospodarkę odpadami, konsultacje społeczne. Pracownia funkcjonuje od 2019 roku.

**Radosław Jończak** – urbanista, ekspert i członek zespołu roboczego do spraw reformy systemu planowania przestrzennego przy Ministrze Rozwoju i Technologii. Wiceprezes Stowarzyszenia Urbanistów ZOIU i biegły sądowy z zakresu gospodarki przestrzennej, oraz członek gminnych komisji urbanistycznych. Wykładowca z przedmiotu gospodarka przestrzenna w Wyższej Szkole Bankowej we Wrocławiu oraz Wyższej Szkole Bankowej w Opolu. Autor licznych ekspertyz, opinii, opracowań i publikacji z zakresu planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej.

#### **Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja i korekta: Izabella Sariusz-Sąpska  
Warszawa 2021  
ISBN 978-83-66544-25-3